经 济 学 研 究

论中国经济升级的理论内涵与政策取向
——"简政放权""民营新政""城镇化"与"美丽中国"

萧　琛
(北京大学 经济学院, 北京　100871)

摘　要: 基于"资源瓶颈"和"制度瓶颈"背景上的中国经济的现实,论文揭示了"简政放权"、"激活市场"、"民营新政"、"城镇化"、"美丽中国"和"中国梦"等改革举措之间的逻辑联系。结合"楼市调控"和"股市调整",论文还讨论了走出本轮"政治经济周期"的政策思路,展望了新兴产业崛起和跨越"制度转型陷阱"的前景。论文还指明了中国经济升级的理论内涵、战略目标、逻辑步骤、基本途径和成功标志。

关键词: 中国经济升级; 楼市调控; 民营新政; 城镇化; 美丽中国

中图分类号:F120. 3　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2013)05-0005-09

1978 年党的十一届三中全会启动的改革开放战略,已经创造了举世公认的"中国经济奇迹"。然而在 30 年后,长期超高速增长的中国经济已经难以为继,"政策红利"的"喷涌式释放"已告一段落,体制改革也已挺进到一个"攻坚克难"的"深水区"阶段。新一轮改革开放的战略重点应作何调整? 如何"打造中国经济的升级版"? 如何把握好"升级"的理论要求与当前改革举措的内在联系? "反腐倡廉"、"简政放权"、"民营新政"、"城镇化"与"美丽中国"及"中国梦"之间存有何种逻辑关系? "货币超发与'钱荒'"、"漫漫熊市与'股灾'"、"楼市的奇迹与泡沫"、"土地财政与地方债务"等,会不会导致国民经济陷入"中等收入陷阱"和"制度转型陷阱"? 本文试就这类错综复杂而又重大紧迫的"谜团"和"热点",努力从经济学角度做一较系统的探讨。

一、中国模式特色:"经济升级"的双重内涵与逻辑步骤

人类社会走向市场经济的道路已有过三条:发达国如欧美的"私有制—法治"前提下的第一条;发展中国家如巴西、印度等"私有制—准法治"前提下的第二条;转轨型经济如俄罗斯的"公有制—非法治"条件下的"先政治后经济"的第三条,也即著名转轨经济学家萨克斯等所称的"休克疗法"或"激进模式"(the Big Bang)。中国改革走的是第四条"渐进主义"(Gradulism)道路:"先经济后政治"、"先效率后公平"、"先数量后质量","让一部分人先富起来,然后再走向共同富裕"等。

经过 30 年努力,国民经济体制已从"计划指令型"变革成"中国特色新兴市场型"①。战略上已完成的体改任务包括:1. 拆除计划经济中阻碍市场机制发育成长的各种藩篱,实施"退够"②;

收稿日期:2013-07-10

作者简介:萧琛,男,江苏高邮人,北京大学经济学院教授。

本文最初是作者在北京会议中心《中国政法论坛》上的演讲:"中国经济升级的理论框架与当前举措的磨合",2013 年 4 月 20 日上午。

① 也称"near emerging market economy"。

② 改革总设计师邓小平同志语。

2. 在计划经济体内引进成熟市场的各种运作部件,也即“装硬件”,如商业银行、证券交易所、经济特区等;3. 为所引进的硬件开发装备驱动模块,也即“装软件”,如颁布转换现代企业经营机制以走向市场经济的法规;4. 为所接入的各种硬件软件的协调运行构建“支持系统”,也即构建制度环境,如企业文化和市场道德建设,反垄断、反腐败等。

四项逻辑任务的启动都曾伴有相应的“顶层设计”:1. “退够”:1978 年党的十一届三中全会开启的改革大幕是以农村改革为重点的。2. “装硬件”:1984 年党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,以此为标志展开的第二轮改革是以增强城市企业活力为重点的。3. “装软件”:1993 年党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,以此为标志展开的第三轮改革的重点是构建社会主义市场经济体制基本框架。4. “构建制度环境”:2003 年党的十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,以此为标志展开的第四轮改革的重点则是完善市场经济体制及其社会环境。

从“改革”角度看,“中国经济升级”意味着经济体制将从“新兴市场”走向“成熟市场”。之所以还是“新兴的”,是因为:市场系统的三大子系统内,还没能各形成一对相互制衡并势均力敌的利益集团;市场规则的制定、修改和完备还未能进入良性互动的“法治”轨道,博弈的一方还有可能强迫另一方接受自己的意志。进而,经济发展的主要驱动手段还是行政指令,由政府借助市场经济杠杆,去营造企业竞争的激励环境。换言之,是“政策(规制)”环境中的“政府办市场”,而非“法治”环境中经由企业家和发明家的创新行为去拓展市场和商定规则。

从“发展”角度看,“中国经济升级”则意味着:从注重“经济改革”、强调产出“效率”、追求“规模数量”增长、“让一部分人先富起来”的第一大战略阶段,过渡到同时也注重“政治改革”、强调分配“公平”、追求“结构质量”、逐步“走向共同富裕”的第二大战略阶段。在过去 30 年“先经济”改革的第一战略阶段,能完成四大改革已经难能可贵。而在未来 30 年“后政治”改革的第二战略阶段,需要面对的困难和付出的努力则势将更为惊天动地!

第二阶段改革理论上讲也应有四项逻辑任务:1. 继续“退够”,包括调整反思前阶段,消化其负面遗留物,如“要素价格扭曲”和“虚拟经济泡沫”等;2. 升级“硬件”:“简政放权”,鼓励“民营企业”做大做强,逐步与国有企业平分秋色;3. 升级“软件”:鼓励“生产性努力”、遏制“分配性努力”①;在三大子市场上“去政策市”,让企业(法人)成为竞争规则的商定者,让“创新”成为企业的核心竞争力;4. 升级“制度环境”:让此前各阶段累积起来的法律规制等改革成果升华到“法治”高度,也即“先规则、明规则”,而不再是“后规则、潜规则”②。此外,与制度变革平行的贯穿四个逻辑阶段的社会变迁还包括人力资源的更新换代和物质财富的充足涌流。

二、“制度升级”的主旋律应该是“从‘法制’逐步走向‘法治’”

30 年第一阶段的改革事实上是一种“增量改革”,也即“蛋糕很大、你有我有、你多我也不少”。因而改革阻力通常都不很大,“政策红利”或曰“经济剩余”较容易迅速得以实现。客观条件也允许政策有较大操作空间。长期计划经济和“二元结构”,曾经累积和潜留了巨大的“人口红利”、“资源红利”和“储蓄红利”。而在 30 年后第二阶段,“迅速做大蛋糕”的机会已很难寻觅,而满足增高了的“分配预期”却日益艰难。换言之,游戏的福利分配性质已发生质变,“正和博弈”正在让位于“零和博弈”甚至“负和博弈”。

“效率边界”已经达到、“博弈”双方已处于“契约曲线”上时,也即,在只能“你多我少,你增我减、甚至你死我活”的场合,一味“强调效率”的“增量改革”势必不再灵验,而必须引进若干新的规范和程序,如政治规则和法治设计的变动。否

① 萧琛:《论美国的法治设计对其经济效率的支持》,《美国研究》1995 年第 3 期,第 76 页。

② 萧琛:《WTO 正在加速中国经济持续健康地发展》,《北京大学学报》2003 年第 4 期,第 12 页。

则"资源配置"和"福利分配"的改善都将陷于胶着僵持状态。许多发展中国家之所以遭遇"中等收入陷阱",出现经济停滞和社会动荡等问题,盖在于他们不能达成"重新达到'均衡'"的"合作(对话)路径"。他们所陷入的实质上是一种"制度转型陷阱"。

前车之覆,后车之鉴。改革升级的大幕已在中国从容拉开。十八大后一系列新的顶层设计已经初见端倪。从"行政办市场""升级"到"法治创市场"的意识和呼声,不仅频繁出现于新一届最高领导人的讲话,而且在社会上和网络上也都已不绝于耳。90年代初改革总设计师曾有过"党政分开、政企分开","全面推进、重点突破"的睿智和抱负。现今"深水区""攻坚克难""着眼于法规制度改革""触及灵魂和利益"等,不仅是先行伟人之伟大主题的再现,而且是时代旋律更有力和更壮美的升华!

"新一轮改革的突破口",有专家认为:"应以加强法律制度建设为突破口或重点任务。这是基于对我国社会基本矛盾的新认识和对改革所处新阶段的把握。"①这显然应该是敏锐与中肯的见解。只是在表达上,从笔者角度看,还可以作若干增补和修订。在1992年到1997年间,中国改革曾掀起过一轮立法高潮,152项法规在短短的5年中都被颁布。1997年以来,《公司法》、《证券法》、《物权法》和《劳工法》等难度较大的立法,也都相继问世。因而,新一轮改革的重点应在于:进一步提高已有法规的权威性和可行性,淡化"政策市","逐步从'法制'走向'法治'"。

新的"战略重点"和"路径取向"表明,在改革升级的新的历史时期,"政治意义上转型比重"的提升将会有所加速,民主和法治的比重将会逐步有所上升,从而为"经济意义上的进一步转型"更好地铺路搭桥。改革的这种"局部质变"或曰"飞跃"及其难度的显著加大,势必要求改革设计者具备更足够的耐心和更高超的艺术,否则将很难不走较多的弯路。新时期改革应取的心态是:坚定地"步步为营、稳打稳扎",而绝不"简单冒进"和"欲速不达"。任何头脑简单、只想倚赖"清官"的言行,应该说,都是不够"人道"的。没有理由让改革领军人物个人付出不适当甚至是禁止性的代价!这也是新时期改革必须在"法治"建设上奋勇突破的人道主义注脚。

三、"经济升级"势将逐步经由"法治"落实"纵向公平"

如前所述,在"你多我少"、"你增我减"甚至是"你活我死"的"契约曲线"上②,"潜在的帕累托改善"已经不复存在③。在不减损其他人福利的前提下,任何人都不再存有改善的可能。在这种分配格局既定的(均衡)场合,经济意义上的博弈和"调适"对于总福利增进已经无能为力,"重新达到均衡"所必须借助的手段只能转靠其他维度(如政法和科技等)的改进。简言之,改变"游戏规则"将成为关键。

不妨以当前我国房地产调控为例。从规模或总量上看,目前全国"户均拥有量"已高达1.08套。但从占有分布结构上看,"过剩"与"短缺"却同时严重存在。10年9次"调控",近期甚至"限价限贷限购",乃至至为严厉的"冻结二手市场"的《国五条》,都不仅无法让局面改观,而且是"越调价格越高"。可见,再指靠出台政策实现"居者有其屋",并让"大庇天下寒士俱欢颜",恐怕应该说是天真幼稚的。要消除房地产泡沫,要优化分布结构,必须启动其他改革。没有"反腐倡廉"、"拉官下马"等"政治操作",没有原铁道部长东窗事发,其个人所涉及的374套房产怎么有可能上市出清?此外,新的"立法"和进一步走向"法治"则更为深层。若说行政"调控"是WINDOWS,则"法治"就是DOS。否则,为什么先出台的是难以奏效的"交易税",而不是更积极中肯的"持有税"呢?

可见,改革升级的主旋律一定是健全和夯实

① 刘树成(中国社会科学院学部委员):《新一轮改革的突破口》,《人民日报》2013年6月13日。

② 19世纪末20世纪初英国经济学家的"艾其沃斯合状图"中,博弈双方的两族无差异曲线所有切点的连线。

③ 也即不在"契约曲线"上的"能够增进某一方福利而又不会减损其他方福利"的可能性的点。

社会经济政治的“法治”基础。房地产市场之所以长期不能出清,之所以能够成为绑架国民经济健康增长的顽症,根源就在于“法治”改革难以到位。曾几何时,《物权法》上下讨论、六易其稿,结果竟还是一块“无字碑”,什么也没能写进!更早,关于60/70年“大产权”的“土地出让金”的一次交纳,恐怕也欠缺相应的“法治”依据,结果为今天开征“持有税”留下了“伏笔”。如今,《国五条》中开征房产增值的20%的投资利得税,本属无可厚非,之所以一石激起千层浪,甚至在上海等地引发一轮“离婚潮”,也是因为起始点上的“法治”远未到位。此外,“一以贯之”、“纳税意识”和“新税征管细节”等,也需要进一步反思和改进。

十八大以来这方面改革的进展应该说还是令人欣慰的:全国“房婶”、“房叔”、“房爷”的曝光声势可谓浩大,要求全国联网查询和公布官员名下房产的呼声也是一浪高过一浪。目前,全国房产普查登记工作已经提上了住房建设部等权威当局的议事日程,据说2014年6月可以初步完成(若无新的情况)。此外,开征“房产税”的试点也从上海和重庆逐步扩大到更多城市,“从第几套起征”、“免税面积”等,也都有许多好的建议。

“先‘部分富’后‘共同富’”的渐进改革的核心任务之一是落实“纵向公平”。这也是平衡“过剩”与“短缺”的主要途径。税收公平包括横向公平和纵向公平。前者是能力相同的人应纳相同的税,后者是能力不同的人就应纳不同的税。所得税的阶梯征收,早已是成熟市场的通例。美国1913年开征“累进制”的个人所得税以后,财富两极化问题已得到较好的抑制。以至于到上世纪60年代已经出现“矫枉过正”:美国最富者收入的边际税率已高达95%以上:届时,富人们无不“宁可争相捐助社会公益”;并呼吁“降低边际税率”(累进梯度)、闹得国无宁日、总统遭暗算。半个多世纪以来,几轮大的减税,包括“肯尼迪减税”、“里根减税”和本世纪的“小布什10年减税”之后,美国又出现了“向富者征税不够”和过于劫贫济富的问题,导致了声势空前的“占领华尔街”的全国60多个城市的民生运动。

再回到我国的房产(持有)税。应该说,随着利润财富的规模扩大和分布失衡,我们已经没有理由“舍本求末”。除了“交易税”之外①,完全应当尽快创造条件开征“持有税”。更重要的是,不管是“交易税”还是“持有税”,都应该首先考虑该房地产的“是否过度”和“是否投机”的属性:“自住消费”与“囤房待沽”显然不可同日而语;“抗通胀保值”与“套贷炒房”也无疑需要区别;第1套、第3套乃至第n套的税率档次显然也应当拉开;而“本地纳税人”与“外来投资(投机)人”更不应该继续实行“无歧视”政策。

这些当然必须经由“法治”途径,既然“征税”是“与鹅拔毛”甚至是“与虎谋皮”。房地产升值的原因很多,除了个人的劳动积累和投资智慧以外,城市土地空间的升值也功不可没。而土地空间升值首先应归功党和政府的政策和全社会的努力。让房地产的“升值利润”的一部分从“个人”回归到社会及其代理人,无疑是理直气壮、可以大张旗鼓的事情。当然,此前“土地出让金”一次收齐等问题,也需要有法律上的交代和经济上的考虑。经由民意广泛讨论并由立法代表认真设计通过的“税法”和“依法课征”,显然要优于行政者(包括“城管执法”)出面“要钱”。立法的“决策成本”可能会高一些,但其“(外部)强制成本”却要低很多。②简单地由行政甚至个人出面“共富”,国内已并非没有失败模式可鉴。

纵向原则得以体现和落实之后,房产持有成本的梯度上升势必会让“泥腿出水”,处于边际上的第n套房产的税率,很可能高得“烫手”。无其他干扰的话,过剩房产势必争相“出手”,从而改善和扩大房地产的“供应(不足)”,淡化房地产的“投资品”属性,降低“抢购”和“囤房”的“需求(过度)”,进而导致房价下跌和市场“出清”③。毋庸置疑,当然还需要一系列的艰难配套:除了金融改革,政府改革也十分重要:不再全力“经营城市”和疯狂“追求GDP政绩”、努力摆脱“土地财政”等。此外,还要注意“热钱出逃”和“稳住税

① 房地产增值的投资利得税,理论上讲本就该征收的。只是为鼓励购买,容易被“忽略”掉。

② James M. Buahanan & Gordon Tullock: The Calculus of Consent, The University of Michigan Press pp. 71.

③ 潘石屹:《3套以上住房征收1%房产税房价马上降》,《中国经济网》(北京),2013-03-14 15:59:00。

源”等问题。总之,任重道远,山高水长!

四、“调结构、促转型”:奋力突破“资源瓶颈”和“制度瓶颈”

明确改革升级内在要求之后,创造条件、审时度势、调适心态和寻求战机,将成为成功升级的关键。改革 30 多年尤其是国际金融海啸以来,“资源瓶颈”和“制度瓶颈”已积重难返,严重制约着经济增长和改革升级。对此我们必须有清醒的认识。

就“制度瓶颈”而言,30 年的计划经济和 30 年的转轨经济,已经导致国有企业长期处于垄断优势地位,盘根错节难以撼动。尽管它直接支配的国民资源可达 3/4,但能直接贡献的 GDP 却只占 1/4! 另一极民营企业的情况则刚好相反。原因之一在于二者劳动生产率的差距,国有企业大约是 4% 以下,而民营企业却在 9% 以上。① 差距显著的根源又在于二者的制度约束和激励机制相去甚远。

“国有企业是国家手中的经济军队。”维持其地位对于推进改革的意义无疑重大而深远。但是,长期垄断势必导致国企的“管理成本”和“交易成本”居高不下。更甚者,“政策资源垄断”和“政府代理人地位”还会导致各种“造租”和“寻租”行为②,导致“钱权交换”和“腐败”,形成百般钻营巧取豪夺的既得利益阶层。十八大以来,“反腐倡廉”、“限制公款消费”、“整顿四风”、“不盖楼堂馆所”等,已经产生了良好的社会政治影响。“打铁还须自身硬”,中央《八项规定》在不到半年的时间内,已经奇迹般地吹落了两千多重要官员的乌纱帽!

尽管如此,“制度瓶颈”对于经济升级的约束仍不可等闲视之。“民营新政”酝酿推进过程中,“玻璃门”、“弹簧门”、“鸿门宴”难道还不比比皆是? 以“保护个人隐私”来对抗全国房产普查不也是振振有词么? “要触动他们的利益,真的比触动他们的灵魂还难!”③

“资源瓶颈”对于改革升级的约束也异常严峻。长期“GDP 导向”和“政绩考核”已导致“要素价格严重扭曲”。“土地”、“空气”、“环境”、“劳动”等要素的浩劫与污染,已到了不能不休养生息的地步。就“土地”而言,国外烟囱工业和污染工业相继扎根中国大地,河湖水源污染普遍严重,“60 岁即长寿”的“癌症村”已不再罕见! 宏观上看,各种“圈地”运动已导致 18 亿亩耕地“红线”难以守住。就“环境”而言,“沙尘暴”,“雾霾天”,已到了不堪容忍的地步;太湖、洞庭湖、巢湖、滇池等,也都蚕食严重、绿藻泛滥。就“劳动”而言,中国农村价廉物美的剩余劳动力,一直是外商首先看重投资中国的初衷,也是中国成为“外包基地”和“世界工厂”的注脚。但鉴于农民工工资长期严重低估,“民工荒”、“用工荒”乃至“刘易斯拐点”已经到来,中国的“人口红利”已经被透支殆尽!

“资源制度瓶颈”表明:“数量增长型”已经难以为继。未来的增长必须是“资源集约型”和“质量增长型”的。中国的 GDP 约占世界的十分之一,但生产这些 GDP 所需要消耗的钢铁却要占世界的 50%,水泥占世界 55%,能源要占世界 21%。按照十八大提出的增长目标,到 2020 年中国实际 GDP 将要翻一番。若按现在的增长方式,有些资源全世界统统拿来给我们用恐怕还嫌不够! 为此,产业结构必须有大的变革,从制造走向创造,(高端的)服务业比重也需要显著提升;“人口红利”消失将需要用“人才红利”去弥补。

此外,官员(含国企高管)的“政绩考核”和“去留升降”等激励机制,也需要经由“民主”“法治”重新设计。纯粹“任命制”下,下级官员“政绩膨胀”恐怕难免;而在纯粹“民选制”下,竞选人则很有可能“说哑嗓子”和“握肿手臂”。如何在这两个极端之间合理取舍和慎重权衡? 如何基于国情和民情坚持好“中国特色”? 如何进一步用好“民意测验”、“百姓口碑”和“网络举报”? 应是

---

① Let a million flowers bloom, Economist, March 10, 2011.

② Rent-seeking:供给没有弹性的场合(如“土地”或“政策品”)难以找到定价(租)的依据,也即唯一的供求交点,因而更有可能漫天要价。

③ “十八大闭幕式”上李克强总理答中外记者问时用语。

第二阶段改革升级的一大挑战。

五、"稳增长":"简政放权"、"激活市场",走出本轮"周期"

综观改革开放史不难发现已出现过四个"政治经济周期",谷底分别是 1978 年、1988 年、1998 年和 2008 年前后。目前我们所处的周期,应是 30 年来最为困难的一个。"次贷危机"后,整个世界经济一直不太景气,"欧债危机"、"主权债务危机"及其美国"QEn(量化宽松政策)"的推出与淡出,无不让中国经济复苏的上空阴云密布。

成功"救市"和"一枝独秀"之后,中国经济增长也平添了许多坎坷。"货币超发"和"地方债务"等加剧了企业格局、产业结构、投资消费结构的失衡或错位。本该"国退民进"的,结果可能相反;本该政府淡出企业进入的领域,结果也可能相反。总之,"政府办市场"的格局不仅没有变动,相反却有所回潮。为此,"简政放权""激活市场""继续退够"无疑十分明智。"让政府少管或不管不该管的事,而管好自己该管的事",这实质上是继续调整政府和企业的功能的边界,为市场让出更多的空间。

2013 年上半年公布的宏观经济数据表明,经济运行在相对平稳中仍然略显疲弱,并没有走出这一轮周期的谷底。要完成年内尽快复苏的预期目标,继续依靠政策刺激和政府直接投资的空间已经不大,必须依靠深化改革,进一步激活市场机制的潜力。到目前为止,新一届政府已经三度"简政",取消和下放了 165 项行政审批权。十八大以来新一届领导已经兑现其承诺:"本届政府任期内把现有行政审批事项再削减三分之一以上。"①

2013 年 6 月份出现的银行"钱荒"事件,对于"简政放权""激活市场"的决心和底线应是一大考验。央行一方面对嗷嗷待哺的商业银行决然警示性"断奶",另一方面则颁布《国务院关于金融支持经济结构调整和转型升级指导意见》,鼓励银行资金进入实体经济并优先扶持小微企业等。更值得注意的是,中央还呼唤创建自负盈亏的民营银行。这不仅是在"盘活存量、用好增量",而且是在培植国有银行的竞争对手、为利率市场化铺路。我国的 M2 已经超过百万亿、成为举世之最,其贷款流向和分布结构显然是最值得担忧的事情。上半年全社会 10 万亿融资总额中,有 5.7 万亿流向了房地产。"及时将营养输送到该长肉的部位",无疑应是提升经济增长质量和加速复苏进程的重要导向。

"盘活存量、用好增量"对于防范金融风险也举足轻重。目前地方债务中,银行贷款约占 9.3 万亿,"影子银行"系统融资可能在 6—9 万亿之间,债务总余额约为 15—18 万亿。而就地方政府收入看,2012 年年底税费收入约 6.1 万亿(其中税和土地出让金收益大约各半)。可见地方政府已经欠缺偿债能力,只能仰仗中央向地方的转移支付,2012 年其规模大约在 4 万亿左右,所以还有5—8万亿的缺口。尽管地方政府国有资产充裕,但毕竟是低流动性和低收益的资产,能否有效抵御高成本负债这一点,显然值得掂量。②

就中期复苏态势而言,资本市场的"去政策市"改革与"法治"建设等应该更值得关注。中国经济扩张和牛市行情的相关性并不显著,总市值在 GDP 中的比重也很有限。中国资本市场一定程度上还只是"圈钱"的"融资分配"的平台,而并非"法治"完备的"资源配置"的平台。尽管如此,鉴于本轮"政治经济周期"谷底绵长,民生"财产性收入"又曾多次急剧流失,因而,股市的重新振作和强势上扬,仍将是激活 1.3 亿股民乃至整个市场信心的风向标,对于即将到来的新一轮扩张意义重大。有理由相信,"反复筑底"之后,应该有一轮较大的行情。

六、"民营新政"日夜兼程,新型"城镇化"将释放"改革红利"

意义更为深远的改革升级在于"民营新政"。它不仅是"简政放权"的延伸演绎,而且是"激活市场"进一步开疆辟土的系列"锦囊"。其宗旨在

① 王悦威报道:《政府加速"简政放权"有利于释放改革红利》,《新华网》2013 年 6 月 21 日 16:54。

② 数据见于钟伟交流论文:《对中国经济需要有强烈危机感》,2013 年 6 月 15 日。

于放手鼓励民营企业(此前称“非公企业”)进入传统上为国有企业所垄断的领域,与国企展开平等的竞争。长期以来的国企改革,无论是“转换经营机制”,还是经由资本市场实行“产权多元化”,都难以从根本上激活国有企业。“民营新政”则另辟蹊径,从外部展开竞争,用高出很多的劳动生产率对国企形成直接的挑战。民企出身贫寒,所扎根的土壤长期贫瘠,可谓“给点阳光就灿烂”。只要真能拥有平等的进入和竞争条件,民企的经济效益和“激活市场”的能力绝对不可以低估。只是在管理上如何更好地将它们纳入法治轨道,应该说存有很大的挑战。

在国家发改委鼓励民间投资的产业指导目录中,公用事业(市政建设等)、基础设施、社会事业(医疗、教育服务等)、金融服务、国防科技工业,以及垄断行业等六大领域,都已经有了明晰的准入标准和时限。此外,分行业的鼓励和扶持政策,包括放宽股权比例限制等措施也都已经出台。《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》(也即《新 36 条》)已经颁布,42 项民间投资实施细则也已按国务院要求全部出齐。针对民营企业生产成本上升、融资困难、税费负担偏重等困难,国务院及有关部门还出台了一系列政策。下一步重点在于消除传递信心和信任的障碍。

“民营新政”应能调整两类企业的比重并逆转“国进民退”的回潮趋势,逐步形成各占半壁江山的成熟市场的竞争格局。民企进入传统国企才能经营的领域,可以直接支配更多优质资源,而不必继续仰仗“国企发包”或“钱权交换”等间接途径。这不仅是“交易成本”的巨大节约,而且是对“腐败”的釜底抽薪。此外,民营企业家的市场意识、管理素质和创造能力的提升和累积,还将在未来培育出新一代的“市场/法治型”人力资源和企业家代表,对于“政企合作”和“法治建设”等意义深远。可喜的是,在民企发展领先的浙江的温州和台州,人们已经不难感受到(市场型)“政企合作”的好一派新的气象!

“民营新政”在新一轮“城镇化”改革中必将激起巨大的活力。“城镇化”对一国经济发展至关重要,因为它是现代经济追加“有效需求”的新边疆。我国“城镇化”潜力巨大,城市化比率提高余地很大,城市边缘乃至各县镇村寨的土地价值也都有极大的升值空间。如果说,改革开放以来传统城市化进程中相关土地至少已经升值了 30 万亿元①,那么未来新型城镇化在土地方面将至少有 60 万亿的升值空间!城镇人口和面积将会继续扩张并不断吸纳和升格农村的劳动力,在基础设施和住房建设等方面都将有巨大的投资需求。城镇化将为国民经济提供可持续的动力,不仅可成为新的经济增长极,而且是社会转型进步的时代性契机。②

对于未来中国城镇化水平的初步预测表明③,到 2020 年,我国城镇化水平将达 60% 左右;到 2030 年,将会达到 66% 左右。也就是说,从现在到 2030 年的 20 年时间里,新增城镇人口将为 3 亿左右④,超过整个美国的人口!当前中国经济仍然处于周期底部,投资与出口后劲不足,内需不足在短时间内又无法快速提振,消费水平已接近“临界点”,寻找新的驱动和酝酿经济上行,更新投资的去向和主体,已经成为迫在眉睫的战略问题。新一届总理李克强同志在过去 45 个月内曾 6 次强调“城镇化”战略。

“城镇化”的理论挑战在于:从逻辑顺序看,它本应是产业升级、经济发展和社会变迁的派生物;但从时间顺序看,二者则又齐头并进并相互推进,前者也可成为后者的手段。美国纽约大学经济学教授、2001 年诺贝尔经济学奖的得主迈克尔·斯宾塞曾经这样解惑:城镇化不应被视为一个独立的过程,而应把它作为支持经济结构变革的

① 吴敬琏:《近年政府通过造城卖地拿走农民 30 万亿》,《潇湘晨报》2013 年 3 月 25 日 07:49。

② 2001 年诺贝尔经济学奖得主、美国纽约大学经济学教授迈克尔·斯宾塞预计。“中国不会落入城镇化陷阱”,《国际论坛》,《人民网 – 人民日报》2013 年 6 月 14 日 03:37。

③ 国务院发展研究中心数据。

④ 国务院发展研究中心《未来 20 年 3 亿人或等着进城》,《北京晨报》2013 年 7 月 8 日 08:59:58。

一种力量。①

新一轮“城镇化”的政策挑战首先在于:如何让“经济增长”和“就业创造”与城镇化的进程相辅相成?城镇化更多倚重的是地方政府和国有企业,还是转向在“新政”中逐步成长起来的(中小微)民营企业?提高城镇化的质量,应该走的是集约、节能、生态的新路,还是继续人为地“圈地”和“造城”?其次,如何让其核心成为“人的城镇化”?如何促进产业发展和城镇建设的融合,让农民工逐步融入城镇,同时又让城市白领回归自然和绿色?如何让“准城市化”②、“农业现代化”和“农工商城乡一体化”交互推进。

不少发展中经济体都曾经历“坏的城镇化”:人们在没有就业的情况下就涌入城市,规划不善、交通拥堵、环境污染、高犯罪率、贫民窟“棚户区”等。我们当然也面临这些挑战,但应该不会落入这类“城镇化陷阱”。最终效果如何,恐怕还要取决于战略设计、主体选取、竞争激励和考核变革等多个因素。十八大以来,全国人大代表已提出很多建议,配套改革涉及面很宽,包括:深化公共服务体制改革;深化保障房制度改革;推动户籍制度改革;深化土地制度的改革;构建农民工的职业培训体系;构建进城人口的创业扶持体系;深化财税体制改革;深化投融资体制改革;深化县市管理体制改革;完善区域经济发展协调机制。③

七、培育“战略新兴产业”,建设“美丽中国”、托举“中国梦”

国际金融“海啸”以来,世界经济增长一直走走停停。美国走出“次贷危机”和“主权债务危机”后,一直步履蹒跚,失业问题严重困扰。“欧债危机”爆发以来,欧洲各国一直难以走出长期不景气的阴影。中国经济这几年也处于长期(30年)调整、中期(10年)调整和短期(3年)调整的重叠部,股市和楼市都处于调整的阵痛阶段,产能过剩、资产膨胀、就业和环境的压力等都给政策当局带来严峻的挑战。“简政放权”、“激活市场”、“民营新政”和新型“城镇化”的改革红利的释放,都还需要耐心地等待一段时间。

社会政治经济周期都有它自己的规律:经济在底部奋力调整之际,往往都是科技研发和新兴产业的酝酿和崛起之时。其实,一个崭新的时代正在向我们走来。“高碳”正在转向“低碳”,“制造”正在转向“创造”,“服务生活”和“服务制造”正在逐步为倚重“服务创造”所取代,“服务本地本国”也正在为“服务世界”的更大的“规模—范围经济”所取代。“新能源”、“物联网”和“ICE”这三大新兴产业群,不仅已经初见端倪,而且可以说已经初具规模。

三大新兴产业正在为世界经济和中国经济带来空前巨大的发展机会。其一,“新能源”包括三大子产业群:1. 新型能源,太阳能、风能、潮汐能、地热、生物能、核能(清洁能源)等;2. 节能减排产业,用新能源改造和替代传统能源产业的产业;3. 能源基础设施的更新换代,包括各种输油输气的全国性管网和物流设施的建设。其二,“ICE”(俗称“冰产业”)是由“智能、文化、教育”三个子产业的英文单词的首字母(I、C、E)缩略拼合而成的。其实质是应用和拓展 IT 革命的成果去改造传统的设计、研发、规划、咨询、代理、宣传、创意、广告、动漫、电影、发布、出版、培训、教育等产业,形成新型的服务业。其三,“物联网”是互联网的升格,互联网革命 20 多年来已经让世界经济社会天翻地覆。但应该说:互联网只是信息革命的初级阶段;在新的时代,“物联网”还有若干量级的上升空间。它将打通主观世界与客观世界,打通社会科学与自然科学,前途未可限量。

在世界现代史上,中华民族曾经多灾多难,痛失过“经济起飞”的良机。如今这些都俨然成了我们民族的宝贵的精神财富。

在十二五规划中,“培育战略性新兴产业”,努力赶超和大力发展“新能源”、“新材料”、“节能环保”、“生物医药”、“信息网络”、“高端制造产

---

① 《中国不会落入城镇化陷阱》,《国际论坛》,作者为 2001 年诺贝尔经济学奖得主、美国纽约大学经济学教授迈克尔·斯宾塞,本报驻美国记者吴成良采访整理。《人民网 – 人民日报》2013 年 06 月 14 日 03:37。

② 萧琛:《企业总部正在回归大自然和迁往“准都市”》,《全球网络经济》,北京:华夏出版社 1998 年版,第 124 页。

③ 辜胜阻:《深化城镇化配套改革的十条建议》,《中国改革论坛网》2013 年 3 月 2 日。

业”等,都已经得到高度重视。与新能源有关的概念现已渗透到政治、经济生活的方方面面。未来十年新兴产业势将迎来跨越性的发展,其中制造业将进一步地柔性化、智能化、全球化和人性化。十八大以来,“新能源汽车”、“多网合一”、“物联网”的研发和推广等战略动向也都已随处可见。“3D”、“4G”、“云计算”、“大数据”、信息消费等新时代元素,正在融入寻常人家的日常生活;“智慧校园”、“智慧企业”、“智慧政府”、“智慧城市”等,也在成为新时代的民族抱负。在滨海新区全世界最高速的“天河”计算机前,在北京中关村的“云中心”里,在“神舟 10 号”的太空课堂上,你会强烈地感受到一种民族精神的时代脉动!

“桐花万里丹山路,雏凤清于老凤声。”①新一届党和政府及时抓住了新的历史契机,明智地发出了“美丽中国”和“中国梦”的时代强音,首次将“生态文明建设”写进了党的十八大报告,与政治建设、经济建设、社会建设和文化建设一起形成“五位一体”的新的发展战略。这不仅是在呼唤“节能减排”和“环境治理”,不仅是在重返“蓝天白云”和“青山绿水”,而且在告别过往的“追求数量型增长”的时代、告别那个时代所留下的珍贵回忆:“GDP 冲动”、“政绩考核”、“经营城市”、“土地财政”、“股市圈钱”、“民工荒、用工荒”、“房婶房叔”、“毒奶粉、镉大米”,乃至数不胜数的“干扰电话”和“垃圾邮件”等等。

好的开头,成功一半! 展望2050 年,经过“追求质量型增长”和“完善法治建设”的第二战略阶段的发展和改革之后,也就是说,再经过 30—40 年、一到两代人的不懈努力,物质财富和精神财富必将充分涌流,而体制转型也势必能够水到渠成。市场体系在其“消费”、“投资”和“劳工”三大子系统内,都不仅艰难地走完了“从欺诈到诚实”之路,而且也踏实地完成了“从诚实到公平”之旅。未来中华民族的社会主义市场经济体制,必将不仅是“发达的”和“法治的”,而且也一定是“民主的”和“民生的”。

On the Theoretical Connotation and Policy Orientation of China's Economic Upgrading: Streamline Administration and Institute Decentralization, New Policy for Private Enterprises, Urbanization and Beautiful China

Xiao Chen

(*School of Economics*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*)

Abstract: Starting from current China's economic reality with the background of resource bottleneck and system bottleneck, this paper reveals the logic relationship among such measures of reform as streamline administration and institute decentralization, market activation, new policy for private enterprises, urbanization, Beautiful China and Chinese Dream. Combined with the regulation and control on the real estate market and the stock market, this paper discusses the ideas about the policy to break out of the current phase of the political and economic cycle. This paper also forecasts the future of both the rising of the emerging industries and their transcending of the system transition trap. In sum, this paper indicates the theoretical connotation, strategic objectives, logical steps, basic approach and mark of success for China's economic upgrading.

Key words: China's economic upgrading, real estate regulation, new policy for private enterprises, urbanization, Beautiful China

(责任编辑 管 琴)

① 李商隐《韩冬郎即席为诗相送因成二绝》中诗句。2013 年全国“两会”闭幕式上,国务院总理温家宝同志曾加以引用。